**SEÑORA PRESIDENTA.-** Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 33 minutos).

-Damos comienzo a la sesión de la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda para tratar la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al Ejercicio 2009. Para ello damos la bienvenida y agradecemos la presencia al equipo económico del gobierno, cuya delegación está integrada por el señor Ministro de Economía y Finanzas, Economista Fernando Lorenzo, el economista Michael Borchardt y la Contadora General de la Nación, economista Laura Remersaro, quienes van a realizar una presentación con respecto a este proyecto de ley.

**SEÑOR MINISTRO.-** En esta oportunidad estamos presentando el proyecto de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del año 2009. En el muy breve articulado figura una expresión sintética de lo que ha sido la ejecución de la política fiscal durante ese año. Previamente a realizar consideraciones específicas sobre los artículos y el contenido del proyecto de ley, corresponde ofrecerles un pantallazo del contexto en el que operó la política fiscal durante el año 2009 y dejar sentadas algunas de las enseñanzas que surgen de la experiencia de su ejecución.

El año fiscal 2009 estuvo signado por un cambio bastante importante en lo que refiere al contexto externo en el que operó la economía uruguaya y eso implicó una reversión bastante drástica de la forma en que los factores provenientes del contexto internacional habían operado sobre nuestra realidad económica y social. A mediados del año 2008, y fundamentalmente durante el último trimestre de ese año, se produjo un cambio abrupto en el contexto internacional, signado por una crisis financiera que rápidamente se extendió a muchos ámbitos de las principales economías industrializadas. Probablemente ello constituye el conjunto de acontecimientos que caracterizan a esta crisis, que ha significado la más drástica e importante reversión de condiciones externas que ha debido enfrentar la economía de nuestro país en décadas.

En el contexto internacional, la crisis de 2008 y 2009 se ubica como la más importante desde la ocurrida en los años 30, pero sobre todo representó un cambio muy abrupto, muy rápido y muy drástico de las condiciones económicas y financieras en las que nos tocó vivir, máxime si se la compara con una etapa signada por la prosperidad y la expansión económica global en los cuatro años previos. Dentro de este marco, y gracias a que se había logrado mitigar muchas de las principales vulnerabilidades que tenía la economía uruguaya hace tan solo cinco o seis años, la política fiscal resultó una herramienta útil para paliar los efectos de esta crisis internacional. Subrayo esto porque en muchas circunstancias a la política fiscal se le asigna una capacidad de acción contracíclica, lo que se justifica -con muy buena razón- por la posibilidad de disponer de esta herramienta para actuar contracíclicamente. Esto constituye un aspecto de enorme valor en el campo de la política económica. Esta también es nuestra opinión, pero para poder utilizar la política fiscal con un fin tan noble como el de atenuar y mitigar los efectos de los acontecimientos externos hay que disponer efectivamente de la herramienta y tener condiciones para que dicha política fiscal pueda desplegarse como acción contracíclica. Una cosa son las propiedades intrínsecas de la política fiscal, capaces de contribuir a la estabilización de la economía, y otra muy diferente es poder hacerlo en la práctica. Para ello deben ocurrir dos cosas: primero, que la situación fiscal de partida permita encarar una respuesta anticíclica sin comprometer la sustentabilidad fiscal del país. Este es un elemento esencial que condiciona fuertemente, como de hecho lo hizo con las respuestas de política económica de todos los países en ocasión de esta crisis; cuanto más comprometida era esa situación fiscal en el punto de partida, más limitadas eran las posibilidades de responder de manera contracíclica a los acontecimientos que estaban ocurriendo. El segundo elemento que debe estar presente para que la política fiscal sea capaz de contribuir efectivamente a la estabilización de la economía es que, más allá de que las condiciones fiscales de partida permitan tener una respuesta contracíclica, la situación estrictamente financiera tiene que servir de respaldo para que pueda ser ejecutada. No alcanza, por tanto, con tener una situación sustentable y equilibrada en materia de resultados fiscales sino que, además, se debe tener una espalda financiera suficientemente amplia como para sostener ese esfuerzo contracíclico. Hubo países en la región y en el mundo que enfrentaron una doble dificultad -que afortunadamente nuestra economía no tuvo que afrontar-, que se debía a una situación inicial ya comprometida en lo fiscal por déficits estructurales importantes y a la necesidad de financiamiento a corto plazo -también

fundamental-, justamente para poder financiarlos y como respuesta a la política económica que se pretendía llevar adelante. Afortunadamente, nuestra capacidad de respuesta se vio fortalecida por acciones en materia financiera que constituyen, sin lugar a dudas, la explicación fundamental de por qué fue posible realizar el esfuerzo en materia de política fiscal y sostenerlo en el tiempo para mitigar los efectos de la crisis. Esa realidad está explicada en lo financiero, principalmente por dos factores. El primero consistió en una drástica reducción del peso de la deuda pública respecto al PIB. Esto se constata tanto en términos de reducción del monto de endeudamiento con relación al PIB, como en lo que se refiere al pago de intereses anuales por concepto de deuda relacionada al PIB. Ambos guarismos se habían visto reducidos de manera considerable durante el período anterior, desde 2005 hasta mediados de 2008 y constituía una plataforma fundamental para que la respuesta de la política fiscal pudiera darse sobre un soporte financiero solo.

El otro factor se debió a que durante el año 2008 el Gobierno practicó una política de prefinanciamiento -de adelantar financiamiento- que fue clave para explicar la mitigación de riesgos y la reducción de vulnerabilidades en materia de renovación del endeudamiento durante ese año y medio que transcurrió, podría decir, en el epicentro de la crisis. Esa política de prefinanciamiento tuvo básicamente componentes vinculados a la obtención de líneas de crédito precautorias con alguno de los organismos multilaterales que nuestro país integra y a la realización de operaciones específicas de mercado de prefinanciamiento. Eso nos dio un colchón de liquidez suficientemente importante como para que no hubiera riesgos en materia de gestión financiera de Gobierno y como para brindar credibilidad y sostenibilidad en el tiempo a la respuesta de la política fiscal. Este es el marco general en el que debe ser evaluada la trayectoria de la política fiscal y el resultado que estamos presentando en esta oportunidad al Parlamento de la República, correspondiente al año 2009.

Como recordarán los señores Senadores, a principios del anterior período de Gobierno, en la programación presupuestal original -que fue sometida a consideración del Parlamento-, para el final del año 2009 se proyectaba un resultado fiscal consolidado del sector público, es decir, un déficit que sería algo inferior al 1% del Producto. Ese era el objetivo trazado en la programación presupuestal original que el Poder Ejecutivo remitió al Parlamento de la República. Obviamente, cuando enfrentamos las dificultades y esos cambios en las circunstancias internacionales, la política fiscal fue llamada a responder activamente a estos acontecimientos y ello implicaba sostener, e incluso incrementar, el volumen de recursos aplicados con fines de estabilización de la economía. Por otro parte, enfrentábamos un riesgo de reducción de la recaudación producto del deterioro de la situación económica. Es bien sabido que en nuestra estructura tributaria de ingresos fiscales de algún modo los impuestos son proporcionales a la evolución de la actividad económica, y un deterioro de esta compromete y reduce el número de recursos tributarios que el Gobierno pueda recaudar. Ello ocurre fundamentalmente porque nuestro sistema tributario, aun después de las reformas y transformaciones realizadas, tiene un altísimo componente de la recaudación vinculado a impuestos sobre las transacciones económicas, como son, principalmente, el Impuesto al Valor Agregado y el IMESI, que siguen siendo los dos pilares más importantes de la estructura tributaria del país. Por lo tanto, previsiblemente la política fiscal estaba condicionada por estos dos acontecimientos: por la necesidad de dar una respuesta de política fiscal activa y por amenazas con respecto a lo que pudiera provocar la caída del nivel de actividad sobre los ingresos fiscales del país. Afortunadamente, la trayectoria que tuvo la política fiscal en nuestro país y la forma en que se estructuró una rápida respuesta de política económica, hicieron su contribución a la estabilización del Producto, permitiendo que durante 2009 no se cumplieran los peores pronósticos que se hicieron por parte de analistas en cuanto a cuál iba a ser la evolución del nivel de actividad. Por el contrario, terminamos registrando un crecimiento económico promedio, en 2009, del orden de 2,9% respecto al año 2008. Quien analiza este número podría pensar que esto muestra claramente que la crisis económica no afectó a Uruguay; sin embargo, creo que eso sería una interpretación errónea, pues existieron sectores y ámbitos de la sociedad y de la economía que fueron fuertemente afectados por la crisis. En especial, determinados sectores productivos y de la sociedad fueron afectados directamente, así como también algunos sectores industriales directamente vinculados a los que internacionalmente estaban más afectados por la crisis tuvieron respuestas muy negativas en materia de nivel de actividad.

Además, quiero recordar que el dato de nivel de actividad correspondiente al primer trimestre del año 2009 marcó una contracción del Producto, medido en términos desestacionalizados, respecto al cuarto trimestre del año 2008, lo cual mostraba que las expectativas de que la crisis estaba en condiciones de afectar a nuestra economía y a nuestra sociedad se estaban materializando.

Otro dato importante al respecto es que esa reducción, esos efectos potencialmente recesivos que tenía el nuevo escenario internacional, afectaba directamente a algunas de las economías con las cuales tenemos más vínculos económicos.

Por tanto, en este escenario debemos observar con cierta satisfacción, y con una valoración positiva, que el resultado fiscal consolidado del sector público correspondiente al año 2009 sea de un déficit que apenas supera la programación original realizada en el Presupuesto, y con otras hipótesis respecto a la trayectoria del Producto, en apenas 0,8% del PIB. Efectivamente, las cifras disponibles muestran que el déficit consolidado en 2009 se situó en 1,7% del PIB. A valores actuales de un PIB que podríamos situar en el orden de los US$ 40.000:000.000, estamos hablando de un déficit consolidado aproximado de US$ 700:000.000.

Quiero recordar que durante 2009 en muchos momentos los pronósticos de los analistas decían que el déficit podía llegar a ser el doble de lo que finalmente fue. ¿Cómo se entiende que este resultado fiscal haya sido considerablemente mejor que el esperado? Creo que la explicación es una sola. La capacidad que tuvo la economía de estabilizarse y recuperar su crecimiento implicó una revisión muy importante al alza de la recaudación impositiva, lo cual permitió que los peores pronósticos respecto a la caída de la recaudación no se verificaran en la práctica. Sin lugar a dudas, este es el acontecimiento que explica por qué tuvimos este desempeño. Quisiera llamar la atención sobre tres aspectos que surgen de esta trayectoria de la política fiscal en Uruguay, comparada con otros países de la región y del mundo.

Uruguay aparece en el año 2009 en una situación destacada, y no solo en materia de crecimiento económico en un contexto internacional afectado muy fuertemente por la recesión, con caídas de niveles de actividad prácticamente en la totalidad de los países industrializados y la inmensa mayoría de los emergentes. Nuestro país tiene una trayectoria de crecimiento que lo distingue aun en la región, y no hay que olvidar que algunas de las economías mejor preparadas de la región para enfrentar estas dificultades, y con fundamentos económicos más sólidos, tuvieron un desempeño en materia de nivel de actividad peor que el de Uruguay; creo que este elemento debe ser destacado.

Por otra parte, Uruguay tuvo un resultado fiscal, y sobre todo un deterioro de ese resultado -si se lo compara con el esperado en virtud de la crisis- que sin duda fue el más bajo del continente. Quiere decir que todos los países fuimos amenazados y debimos responder con instrumentos ante la crisis, pero Uruguay fue el que en el balance consiguió la mejor combinación de estabilización del producto, a costa de un deterioro del resultado fiscal más reducido.

El tercer elemento importante es que estos acontecimientos ocurren sin cuestionar seriamente los niveles de liquidez que disponía el sector público para seguir sosteniendo la política fiscal en el país. Este es el contexto económico.

En cuanto a lo social, creo que corresponde hacer un par de comentarios. El año 2009 no solo fue de expansión promedio de la economía, sino que, más importante aún, fue un año en cierto sentido excepcional para nuestra historia económica, en comparación con otros países de la región. Uruguay fue el único país en la región que logró reducir en 2009 los niveles de pobreza y los de pobreza extrema. Entonces, en un contexto donde evidentemente los procesos de reversión del contexto internacional amenazan en primer lugar a los sectores más vulnerables de la población, los uruguayos podemos decir que no solo exhibimos cifras macroeconómicas que nos destacaron a nivel regional e internacional, sino que además, en materia de algunos de los indicadores sociales más comúnmente utilizados, tenemos una posición destacada. Esto ocurre, además, en un contexto de estabilidad del empleo y, sobre todo, de mantenimiento de niveles muy bajos de desempleo. Estoy hablando de niveles de desempleo que en algunos momentos se comparan con proximidad a los de desempleo estructural, aunque en realidad no sabemos qué tan próximos estamos de él; de todos modos, sí sabemos que la crisis en el año 2009 amenazaba el empleo y podía haber tenido consecuencias en esa materia. En los hechos, esas consecuencias no se concretaron y de eso nos hemos beneficiado todos los uruguayos.

Es, entonces, en este contexto en el que debe ser evaluado el resultado que estamos sometiendo a consideración parlamentaria de la ejecución de la política fiscal.

El proyecto que estamos presentado tiene solo dos artículos: el artículo 1º simplemente trata de exponer el resultado de la gestión presupuestal y, básicamente, tiene dos literales: el A), referido a la ejecución presupuestaria propiamente dicha, con un déficit de $ 16.099:121.000 y el B) donde se establece el monto de $ 737:372.000 por concepto de operaciones extrapresupuestarias derivadas de la aplicación de normas legales vigentes. Estos son, sintéticamente, los elementos que permiten situar la trayectoria o los resultados de la política fiscal en términos financieros.

El artículo 2º del proyecto faculta al Poder Ejecutivo para que los ascensos a producirse a partir del 1º de febrero de 2011 en el Escalafón "L" Policial, puedan ser efectuados con promociones referidas al grado inmediatamente superior, considerando aquellos respecto de quienes, a partir de la fecha que se propone, comenzará a correr el último año de permanencia en el grado. Esta es una norma que permite la realización de ascensos rápidos para poder facilitar la provisión de vacantes en el instituto policial.

La norma cuenta con otros aspectos detallados sobre los que, con toda seguridad, el Ministerio del Interior estará en condiciones de hacer una explicación y una fundamentación específica del alcance de cada uno de ellos, pero esta es la única disposición que integra la Rendición de Cuentas que no refiere estrictamente a rendición de cuentas, que tiene un carácter programático y cuenta con una autorización que se solicita al Parlamento para llevar adelante acciones en el Ministerio del Interior.

Señora Presidenta, estamos a disposición para responder consultas, inquietudes o comentarios de parte de los señores Senadores.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Es correcto que a las 15 y 30 horas vamos a recibir a los representantes del Ministerio del Interior para analizar el artículo 2º. Por lo tanto, tenemos cierto tiempo para que los señores Senadores puedan realizar las preguntas que estimen convenientes.

**SEÑOR MICHELINI.-** Agradecemos la presencia del señor Ministro y de la delegación.

Todos sabemos que en el año 2008 hubo una sequía importante que se trasladó a algunos meses de 2009 y que hubo asistencia por parte del Gobierno para que las tarifas no subieran. De ese 1,7% de déficit, ¿cuánto explica -si es que en algo lo hace- la atención a la sequía correspondiente y a la generación de electricidad por parte de UTE?

**SEÑOR MINISTRO.-** El desvío programado con respecto al costo de provisión de la energía eléctrica durante el año 2009 alcanzó aproximadamente a 0,8% del PIB. Explicaría, por tanto, prácticamente la totalidad del desvío respecto a la programación fiscal original. Esto, en principio, es un acontecimiento que tiene que llamarnos la atención, no por el dato específico del año 2009, sino porque de los últimos cinco años, en tres –creo que este va a ser el cuarto año en los últimos seis– hemos tenido desvíos de uno o de otro en el resultado fiscal, con dos años de resultados favorables y dos muy desfavorables por desvíos respecto a lo programado en materia de disponibilidad de energía hidráulica. Creo que se convierte en uno de los temas más importantes de la política fiscal hacia el futuro. De los últimos seis años, en dos hemos tenido sobrecostos cubiertos por la tarifa -que en promedio representan 7,8% del PIB- y en otros dos -este es uno de ellos- tenemos una parte del resultado fiscal muy considerable que está explicada por abundancia de energía hidráulica.

Podríamos decir que hay una parte del problema que el desarrollo del país va a ir resolviendo por una sencilla razón: todas las fuentes adicionales van a venir por tecnologías que van a ser mucho más estables en términos de provisión, y la energía hidráulica está limitada en su capacidad de proveer recursos energéticos en el país. Por lo tanto, existe una trayectoria que, en la medida en que llegamos al límite -según nos informan los expertos en energía hidráulica-, todo lo que vayamos incorporando va a ir reduciendo y mitigando -en términos porcentuales- el efecto de disponibilidad de este tipo de energía. Eso sí, se va a ir encareciendo, obviamente, porque de todas las fuentes disponibles en materia de energía, la hidráulica es la más económica.

El segundo elemento es que, como respuesta a estas circunstancias, estamos implementando estructuras para asegurar que el impacto de estos acontecimientos sobre el resultado fiscal se vaya reduciendo.

La normativa correspondiente vendrá integrada al proyecto de ley de Presupuesto, pero podemos adelantar que en el año 2010 hemos constituido un fondo de estabilización que ya tiene US$ 150:000.000. Esta medida pretende ser un primer paso respecto a algo que es indispensable atender: si queremos sostener estructuras tarifarias estables y previsibles para los usuarios -las familias y las empresas-, necesitamos que sean compatibles con la sustentabilidad fiscal. Ahora bien, para que eso ocurra, tenemos que prever mecanismos de amortiguación a nivel institucional y financiero. Podría decirse que esta es una respuesta incipiente, pero tengamos en cuenta que US$ 150:000.000 representan algo más del 0,3% del PIB y que la capacidad desestabilizadora de la disponibilidad de energía hidráulica en algunos episodios de estos últimos años ha sido bastante más importante que eso.

Por lo tanto, creemos que estamos en el camino correcto para dotar de instrumentos de mitigación; para ello necesitaremos, entre otras cosas, fortalecer este mecanismo. A propósito, debemos señalar que se han analizado estructuras de seguros, pero el problema que se nos presenta es su elevado costo; este es un llamado de atención, pues eso nos indica que la estructura tarifaria de nuestro país tiene esas características. Si es caro cubrirse, hay que integrar el costo de esa cobertura en una programación paulatina, pero sensata, de la estructura tarifaria del Uruguay.

**SEÑOR HEBER.-** Antes que nada, quiero agradecer al señor Ministro su presencia en el día de hoy en este ámbito para realizar la presentación de la Rendición de Cuentas. En tanto disponemos del tiempo que la Constitución de la República establece para su tratamiento, en aras de profundizar su análisis, nos gustaría que el señor Ministro nos aclarara algunas inquietudes. La primera de ellas tiene que ver con la polémica que se generó en la Cámara de Representantes con relación al Tribunal de Cuentas. A pesar de haber leído la versión taquigráfica correspondiente, consideramos que sería bueno escuchar de primera mano la opinión del señor Ministro al respecto porque los números cambian sustancialmente. Entiendo que el hecho de que el Tribunal de Cuentas disienta con el Gobierno en la forma de ver los números habla muy bien de ese Órgano, pues refleja que tiene independencia para dictaminar de acuerdo a su criterio; en ese sentido, nos alegramos mucho. Pero, como dije antes, nos gustaría conocer la versión del señor Ministro ya que tal vez en una próxima reunión de la Comisión invitemos a las autoridades del Tribunal de Cuentas para escuchar también sus argumentos, porque estamos hablando de un déficit aproximado de US$ 750:000.000, lo que representa un 1,7% del PIB.

Por otro lado, hay algunas cifras que nos llaman la atención, porque si bien el señor Ministro nos dice que vivimos una crisis y que los pronósticos eran bastante negros, pienso que la crisis que vivió el Uruguay dista mucho de la que se registró durante el Gobierno del doctor Batlle.

Analizando los datos nos encontramos con que el déficit que heredó la Administración del Doctor Vázquez del Gobierno anterior, en el que tuvimos la mayor crisis de los últimos 50 ó 100 años -incluso podemos afirmar que fue peor que la de 1930-, no superó el 1,5% del Producto Interno Bruto.¡Y vaya si esa fue una crisis! No creo que la crisis que vivió el mundo y que repercutió indudablemente en nuestra economía tuviera la magnitud de la que se vivió en el Gobierno del doctor Batlle. Sin embargo, vemos un aumento del gasto en los últimos años -sobre todo en el año 2009- que no sé si se justifica por ser anticíclico o por amortiguar los resultados de la crisis. De todas formas, pensamos que el gasto es muy grande respecto a la magnitud de la crisis que repercutió en el país.

En síntesis, me gustaría que el señor Ministro nos dijera a qué se debe ese 1,7%. No me sirve el argumento de que la crisis iba a repercutir en mayor proporción. No recuerdo exactamente cuáles eran los pronósticos después de la crisis de 2002 pero, si no me equivoco, se decía que íbamos a estar en quiebra porque no íbamos a poder sostener la situación económica. Ese razonamiento nos llevaría a pensar que por el hecho de que existe un déficit menor al que se había proyectado, está todo muy bien. A mí me preocupa la comparación de los déficits. Tuvimos una crisis muy dura y un 1,5% de déficit; en este caso, no fue una crisis de la dimensión que se esperaba, pero sí una situación deficitaria mayor.

Planteo estas inquietudes porque en mi opinión este tema tiene connotaciones políticas. Habría que analizar si en realidad responde a que los pronósticos eran mayores o a que estábamos en un año electoral. En otras palabras, “no vamos a no decir gre gre para decir Gregorio”. Esta expansión del gasto frente a una crisis que no sabíamos qué magnitud podía tener, ¿termina en un déficit del 1,7% o más, en función de los números del Tribunal de Cuentas, porque estábamos en año electoral? Hemos visto una conducta fiscal del Gobierno, en los primeros años, de control del déficit realmente importante y destacable, pero a medida que nos acercamos al año electoral, el déficit empieza a subir, incluso antes de la situación de crisis. Tanto es así que en aquella oportunidad hubo un cuestionamiento a la conducción económica del país por cuanto no se previno una situación de mayor crisis y no se tomaron las medidas que ahora se están poniendo en práctica. En ese sentido, US$ 750:000.000 no es poca plata y no entiendo qué alegría nos puede dar el hecho de que los economistas de la época dijeran que podía significar el doble de lo que en definitiva se planteó.

Pues bien, nos gustaría recibir un comentario del señor Ministro, con la salvedad de que vamos a profundizar en el tema. Evidentemente, esta Rendición de Cuentas acaba de llegar y de ahora en adelante vamos a escuchar, primero, la opinión del señor Ministro y, luego, la de distintos actores, lo que nos permitirá saber por qué la situación deficitaria hubiera sido mejor si se hubiera continuado con la baja del déficit, lo que habría permitido a esta nueva Administración -aunque responda al mismo partido del Gobierno anterior- contar con más oxígeno para poder cumplir con muchos de los requerimientos que tiene la ciudadanía. Lo cierto es que hoy estamos ante una situación presupuestaria bastante convulsionada en función de las expectativas que se habían generado, luego de los anuncios que hizo el propio Gobierno.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** La Presidencia quiere aclarar que primero los Senadores van a realizar todas las preguntas que consideren pertinentes, y luego se le cederá el uso de la palabra al señor Ministro para que pueda contestarlas en forma puntual o global.

**SEÑOR AMORÍN.-** Para la Comisión de Presupuesto integrada con la de Hacienda es un gusto recibir al señor Ministro y su equipo en la tarde de hoy.

Si bien todos hemos escuchado la explicación que ha dado el señor Ministro sobre este tema -ya que hizo una exposición muy clara al respecto y tuvimos oportunidad de escucharla más de una vez- y conocemos la situación que enfrentaron el mundo y el Uruguay a partir del tercer trimestre de 2008, en primer lugar, nos interesaría que con el manejo claro que tiene de las cifras diera algunas explicaciones más acerca del resultado fiscal. Obviamente, cuando se llega a este resultado es porque hubo una disminución en los ingresos, así como gastos mayores que los previstos. Ante esto, nos gustaría que informara en cuánto cayeron los ingresos y si aumentaron los gastos. Si sucedió esto último, también quisiéramos saber si estaban previstos en los Presupuestos y en las Rendiciones de Cuentas anteriores o se debieron a la aplicación de criterios contracíclicos, es decir, si surgieron en un determinado momento para enfrentar la crisis.

Por otra parte, quiero aclarar al señor Ministro y a mis compañeros de Comisión que nosotros no vamos a profundizar demasiado en esto porque estamos ante una Rendición de Cuentas que explica lo que ocurrió en el año 2009. Seguramente, la mayor parte de quienes estamos hoy aquí tenemos la atención puesta en el Presupuesto que se viene y no en esta Rendición de Cuentas, que refiere a algo que ya sucedió. Esto pasa siempre en el primer año de Gobierno porque es el momento en que se hace la autopsia de lo que ocurrió, y se hace una propuesta para el futuro. A nosotros nos motiva mucho más discutir sobre el futuro que sobre el pasado; por eso, es probable que esta reunión sea bastante más breve que las que tendrá el señor Ministro con la Comisión cuando se comience con el análisis del Presupuesto.

En segundo término, quiero formular una pregunta que tiene que ver con el artículo 2º. Concretamente, quisiera saber porqué está incluido en la Rendición de Cuentas y no en el Presupuesto.

**SEÑOR MARTÍNEZ.-** En la misma línea de las expresiones del señor Senador Michelini, quisiera decir que aparte del sobrecosto que, como todos sabemos, se produjo por el aumento de la sequía y el mayor costo energético que tanto peso tuvo, también se llevaron a cabo una serie de políticas

anticíclicas en materia industrial y demás. En lo personal, me gustaría saber si esas políticas están ponderadas a la hora de explicar el déficit, porque obviamente el Gobierno hizo esfuerzos fiscales para generar políticas específicas tendientes a proteger, en primer lugar, al sector exportador en general -porque los mercados se hicieron más competitivos, producto de la crisis y de la necesidad de todos los países de exportar y ganar mercados- y, en segundo término, para dar mayor competitividad a los cuatro o cinco sectores que tuvieron problemas reales de mercado, ya que algunos de ellos perdieron casi el 60% del volumen de exportación.

Reiterando lo expresado por el señor Senador Michelini: creo que sería bueno ponderar esto porque en buena medida también explica parte del aumento del déficit fiscal.

**SEÑOR MINISTRO.-** Voy a comenzar atendiendo la solicitud del señor Senador Heber en el sentido de que nos expresemos sobre la diferencia de criterio y la observación realizada por el Tribunal de Cuentas de la República relativa al resultado del Ejercicio 2009. Evidentemente, el Tribunal -que es el órgano auditor de la legalidad- entiende que los criterios técnicos de registración de dos operaciones -los procesos de capitalización de los Bancos Central e Hipotecario del Uruguay- no se ajustaron a lo que entiende que es la normativa presupuestal vigente. Como es obvio, las primeras consideraciones que queremos hacer es que creemos y sostenemos que hemos actuado de acuerdo a la legalidad aunque el órgano auditor tenga una opinión diferente sobre este tema. Insisto en que no hay duda de que la voluntad del Poder Ejecutivo, del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Contaduría General de la Nación en ningún caso puede ser entendida como un intento de no transparentar ambas operaciones; ambas son absolutamente transparentes y están debidamente divulgadas e informadas. Es probable que la discusión acerca de los criterios de registración nos haya llevado a creer que hemos actuado correctamente aunque luego la opinión del auditor -en este caso, del Tribunal de Cuentas de la República- fue adversa a nuestro criterio.

El segundo comentario que queríamos hacer es que en ocasión de informarnos sobre el juicio adverso proveniente del Tribunal, más allá de interesarnos en tratar de subsanar o no los aspectos observados, lo que nos preocupó era cómo iba a continuar el tema proyectado hacia el futuro. Por esa razón le planteamos la necesidad de generar instancias de trabajo en las que cuando estén involucradas operaciones complejas y singulares como estas -no son operaciones habituales de registro de operaciones financieras del Gobierno-, al igual que ocurre normalmente en la relación entre auditor y auditado, pudiéramos llevar adelante procesos de consulta que ayuden al auditado a preparar de forma más adecuada la información. De todas maneras, queremos especificar con mucha claridad que no hubo ninguna otra intención que reflejar lo más adecuadamente posible ambas transacciones. Las dos son muy atípicas. Una es una transacción de registro única en la historia de la capitalización del Banco Central del Uruguay. Desde 1967 hasta la fecha en que se aprobó su nueva Carta Orgánica, esta es la primera oportunidad en que se realiza su capitalización, que acaba de ser sancionada por el Parlamento de la República y actualmente está en proceso de ejecución y materialización por parte del Ministerio de Economía y Finanzas. Es una operación de enorme volumen y la explicación es muy simple. Se trata de las pérdidas acumuladas durante más de cuarenta años por una institución que tenía un patrimonio negativo y de que la capitalización logró ubicar al patrimonio en un nivel positivo, acorde a lo establecido por la nueva Carta Orgánica.

Concretamente, en lo que tiene que ver con algunos aspectos de esta operación, queremos señalar que tuvo dos pasos. El primero se realizó con mucha precisión, porque el Banco Central del Uruguay, después de aprobada la Carta Orgánica -si no me equivoco, con un informe del mes de noviembre de 2008-, establece una cuantificación muy precisa y acabada sobre cuál era el volumen de capitalización necesaria a esa fecha. Es de destacar que esto que se lleva a cabo antes de terminar el ejercicio y a finales del año 2008, ya está a disposición del Ministerio de Economía y Finanzas. Sin embargo, al año siguiente de la generación de esta información no se realizó un trabajo equivalente. Entonces, lo que dispuso la Contaduría General de la Nación no estaba basado en un trabajo de las mismas características que el mencionado anteriormente, entregado antes de finalizar el ejercicio, sino que se trataba de las cifras de cierre del ejercicio correspondientes al año 2009. Esto básicamente explica alguno de los puntos de discrepancia con el dictamen del Tribunal de Cuentas. Como ya expresamos, se trata de una operación compleja y, a nuestro entender, el Tribunal no contempló un elemento que sí tuvimos en cuenta en nuestra propuesta de capitalización: el cambio patrimonial ocurrido por la diferencia de devaluación de los títulos de deuda. Nosotros estamos incorporando algo que hace más grande el volumen de capitalización debido a la evolución de la unidad indexada en el

período 2009. Por tanto, se trata de una operación compleja. Y entendimos que registrar esa operación tal como lo hicimos, era lo mejor. Además, aspiramos a que así se haga en el futuro en la medida que esto se va a transformar en una operación rutinaria, porque la nueva Carta Orgánica del Banco Central establece que años tras año y toda vez que haya insuficiencia patrimonial por parte de esa institución, el Ministerio de Economía y Finanzas está obligado a capitalizar y a anunciar el plan de capitalización. En consecuencia, se nos va a transformar en una operación estándar: año tras año habrá que verificar si hay insuficiencia patrimonial y el Poder Ejecutivo va a estar obligado a capitalizar. Nuestra disposición es la de estudiar con el Tribunal de Cuentas cuál es la mejor forma de registración.

Con el Banco Hipotecario sucede otro tanto. Básicamente, la operación es un poco sui generis porque el Ministerio de Economía y Finanzas se vuelve beneficiario de un fideicomiso en el que están puestos parte de los activos del Banco Hipotecario. Concretamente, es una operación de cancelación de activos y pasivos, en la cual el Ministerio de Economía y Finanzas adquiere un derecho y hay un desembolso. Esta es la estructura; verdaderamente, nosotros creímos que estábamos registrando como habitualmente se hacía con estas operaciones. Hay una opinión diferente del Tribunal de Cuentas, pero nuevamente en este caso actuamos de acuerdo con las normas vigentes y con una transparencia que nosotros creímos que reflejaba de manera más adecuada lo que había ocurrido. Así fueron los acontecimientos. Quiero ser preciso en este tema: espero que nunca más tengamos que hacer operaciones como las del Banco Hipotecario; ese es otro cantar, no es igual a lo del Banco Central del Uruguay. Esta era una institución que no solo tenía un problema de necesidad de capitalización, ya que hubo que realizar muchas otras cosas para que volviera a ser útil para la sociedad uruguaya. Reitero que espero que por muchísimo tiempo o, si fuera posible, nunca más tengamos que volver a hacer operaciones como esta en el Banco Hipotecario del Uruguay.

En cuanto a los aspectos relativos a las valoraciones sobre la respuesta a la crisis y el resultado fiscal, traté de hacer una presentación que encuadrara la lectura sobre la política fiscal. Si efectivamente vamos a la valoración del resultado, permítanme hacer una primera consideración. Para valorar el resultado de una gestión económico-financiera y, sobre todo, para hacer comparaciones en el tiempo, es muy importante que las cifras sean comparables. Esto quiere decir que la composición y estructura de las cifras debe ser la misma entre los dos momentos de medición. Y esto en la lectura del resultado fiscal nos lleva a hacer precisiones que ayuden a su mejor comprensión. El resultado fiscal, como resultado corriente específicamente, puede estar encubriendo situaciones muy distintas cuando se hace tomando dos años diferentes. En primer lugar, puede pasar que el resultado fiscal de un año esté incidido favorablemente porque durante ese período hubo impuestos que estaban vigentes y que al año siguiente, cuando se va a hacer la medición sobre el mismo resultado fiscal, esos impuestos ya no estén vigentes. En segundo término, en un año pueden existir gastos extraordinarios que desaparecen en el otro y que de algún modo pueden encubrir la verdadera situación fiscal.

A nuestro entender, esto nos lleva a que la mejor forma para evaluar la política fiscal es la de aproximarnos a un concepto de resultado estructural que esté depurado de los acontecimientos circunstanciales.

En este período de Gobierno nos proponemos, en primer lugar, informar en forma regular sobre el resultado estructural; en segundo término, exponer la metodología que va a utilizarse para el cálculo del resultado estructural; y, por último, propiciar un debate acerca de la política fiscal sobre cifras comparables y aspectos que sean sólidos a la hora de evaluar esta materia.

Si hacemos ejercicios muy mínimos y elementales de comparación de las cifras de los años 2004 ó 2005 con las del 2009, claramente llegaremos a que lo que aparece como resultados similares, en términos estructurales son muy diferentes porque están contaminados unos y otros por aspectos extraordinarios de gastos y de ingresos. Aclaro que no estoy haciendo ninguna consideración sobre correcciones cíclicas, aunque estas son muy importantes para aproximarse al resultado estructural; simplemente digo que en la consideración de partidas extraordinarias de ingresos y de egresos nos llevaría a decir que si comparamos el año 2009 con los años 2004 ó 2005, se debería corregir a la baja el resultado del año 2009 y al alza el déficit de 2004 ó 2005. No quiero entrar en el detalle de las cifras, sino simplemente manifestar que es muy importante comparar bien. En general, trataremos de propiciar que las cifras sean comparables y en el futuro nos comprometemos a aproximarnos a la medición de indicadores que nos ubiquen en la posición estructural de las finanzas públicas uruguayas, como paso previo a cualquier elemento de sofisticación en el manejo de la política fiscal. Cualquier

sofisticación requiere aclarar metodologías y hacer las cosas como corresponde. El comparar bien implica realizar comparaciones internacionales. Al respecto, creo que en toda la región, en la comparación internacional Uruguay logra el mejor resultado en materia de impulso fiscal a resultado estabilizador del Producto. Impulso fiscal significa acciones -deliberadas o no- de política fiscal que tienden a convertirla en una herramienta anticíclica y a ver su resultado estabilizador. Un país modelo en materia de política fiscal, como Chile, tuvo una evaluación de su política fiscal que está muy por debajo de la nuestra en cuanto a su eficacia. El despliegue de política fiscal que realizó Chile durante el año 2009 alcanzó a más de 6 % del Producto y el PIB cayó 4 %. En cambio nosotros, con un impulso fiscal inferior al 1% conseguimos estabilizar el Producto y crecer al 3%. Con esto no estoy diciendo que el único factor de estabilización del Producto sea lo que hace la política fiscal; nunca voy a decir que eso es así, ni aquí ni en ningún ámbito. Lo que digo es que si miramos indicadores simples en materia de eficacia de la política fiscal y sus fines estabilizadores, este es un elemento indiscutible. Esas comparaciones importan, no para galardonarnos sino porque esto es parte del debate político más importante a nuestro entender. Usar políticas con fines útiles y conseguir resultados de acuerdo con lo esperado es lo que nos tiene que llamar a satisfacción. Si hiciéramos lo mismo y no tuviéramos eficacia, nos deberíamos preguntar qué está ocurriendo, ya que esas políticas que están orientadas a estabilizar logran un nivel de estabilización menor. Para ser sincero, debo decir que creo que la explicación de la diferencia no está en el sector público, sino en el privado. En Chile, durante la crisis, el sector privado hizo una contracción formidable, mientras que en Uruguay el sector privado hizo una contracción mínima. Si nos remitimos a las consideraciones hechas por el Senador Martínez veremos que parte de la política atendió de manera muy precisa los problemas productivos y sociales que estaban planteados como amenazas en la crisis y eso ayudó a generar un clima de confianza que le dio continuidad a los procesos productivos y, además, permitió sostener la inversión pública a niveles muy elevados y adoptar medidas incrementales para favorecer las inversiones del sector privado que alentaron a la mejor respuesta del sector privado en la historia uruguaya, ante una amenaza de recesión en materia de comportamiento de inversión. Esto es realmente singular. El Gobierno reaccionó con una política fiscal de incentivos que el sector privado leyó bien. Eso implicó que el sector privado ajustara en Uruguay mucho menos que en otros países porque entendió, más rápidamente que en otros lados, que podíamos atravesar la crisis sin las penurias y dificultades de otras naciones.

También es importante señalar que el impulso fiscal del año 2009 debe ser medido en dos dimensiones: una, las medidas discrecionales adoptadas por el Gobierno en ocasión de la crisis; y, otra, sostener la política que se estaba llevando adelante. Las dos -reaccionar aditivamente y sostener lo que se estaba haciendo- son parte de la respuesta anticíclica. No hay que entender que solo la acción discrecional es la respuesta anticíclica, sino que también influye el sostenimiento de lo que se estaba haciendo porque, de otra forma, hubiera implicado una contracción fiscal. En definitiva, debemos considerar la respuesta contracíclica del año 2009 en esta doble dimensión. Reitero que transparentar y evaluar correctamente el impacto de la política fiscal es uno de los elementos sobre el cual nos proponemos avanzar en este período de manera continua y sistemática.

Muchas gracias.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Si nadie más desea hacer uso de la palabra, agradecemos al señor Ministro por la información aportada en el día de hoy.

(Se retiran de Sala el señor Ministro de Economía y Finanzas y sus asesores).

(Ingresan a Sala el señor Ministro del Interior, el señor Director General de Secretaría y el Director de la Policía Nacional).

-Continuando con esta sesión de la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda, abocada al tratamiento del proyecto de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del Ejercicio 2009, corresponde considerar el segundo artículo, que refiere al Ministerio del Interior y los

ascensos. A esos efectos, tenemos el agrado de recibir al señor Ministro del Interior y su equipo, que nos van ilustrar sobre los fundamentos de este artículo y a quienes agradecemos su presencia

**SEÑOR MINISTRO.-** Muchas gracias. Es un gusto estar aquí y creo que vamos a venir más seguido en este período.

Voy a ser muy breve y en seguida cederé la palabra, porque esta disposición tiene que ver con una modificación por la que se reduce de cuatro a dos años el tiempo que se debe estar en el cargo para ascender. Son varias las razones que nos llevaron a ese punto. Queremos relacionar esto a la ejecución presupuestal anterior y a razones de recursos desperdiciados, porque no estamos en condiciones de que para ascender se requiera una permanencia de cuatro años; tenemos ochocientas vacantes de Oficiales trancadas por arriba e intentamos producir una corredera que permita realizar esos ingresos. A ello se debe agregar la falta de personal existente y que todos conocen.

Vamos a fundamentar fuertemente estos argumentos y para ello -si la señora Presidenta me lo permite- cedo la palabra el Director General de Secretaría y luego al señor Director de la Policía Nacional.

**SEÑOR CARRERA.-** Muchas gracias y buenas tardes a todos.

Los motivos que nos llevaron a que presentáramos la propuesta del artículo 2º del proyecto que está a consideración fueron los siguientes. En primer lugar, la existencia de vacantes sin que hubiera Oficiales Superiores suficientes en condiciones de cubrirlas. La Ley Orgánica Policial, como dijo el señor Ministro, exige una permanencia de cuatro años en el Grado. Segundo. En segundo término, existen antecedentes legislativos respecto a este mecanismo de ascenso sin tiempo. En tercer lugar, esto no genera costo presupuestales. En cuarto término, este mecanismo permite generar vacantes en la escala de Oficiales, que va desde el Oficial Subayudante hacia arriba y, en quinto lugar, permitiría cubrir los destinos con el grado de la jerarquía que corresponda.

Pasamos ahora a desarrollar estos puntos. Cuando asumimos la administración, constatamos que existían dificultades para ocupar las vacantes a los grados de Oficiales superiores, ya que como dije, el tiempo mínimo de permanencia es de cuatro años. A modo de ejemplo, tenemos 366 vacantes de Oficiales Superiores en el Subescalafón Ejecutivo, 157 en el Subescalafón Técnico Profesional, 229 en el Subescalafón Administrativo y 102 en el Subescalafón Especializado.

Consideramos que una norma de la naturaleza de la que se propuso, al permitir los ascensos en fecha anterior, pondrá a la Administración en condiciones de cubrir los cargos que corresponden a Oficiales Superiores, ya que actualmente existen cargos en las Unidades Ejecutoras cubiertos con menor jerarquía. Actualmente, hay Subjefes de Policía, Coordinadores Ejecutivos, Directores de Seguridad y Directores de Investigación que, en su mayoría, son Comisarios Inspectores o Comisarios; sin embargo, según la Ley Orgánica Policial, estos destinos son para Oficiales Superiores, como los grados de Inspector Mayor, Inspector Principal e Inspector General. Asimismo, al producirse una mayor cantidad de ascensos dentro del personal superior, se generan vacantes en el último grado de dicha categoría del personal ejecutivo, que es el grado de Oficial Subayudante. Estas vacantes de ingresos pueden ser utilizadas para aumentar el número de plazas de ingreso a la Escuela Nacional de Policía.

Por nuestra parte, nos hemos propuesto que para el año 2013 estén egresando de la Escuela Nacional de Policía 100 Oficiales con el grado de Subayudante, ya que se trata de una necesidad. Actualmente están egresando entre 55 y 60 Oficiales Subayudantes por año y esto no llega a cubrir todas las necesidades que tenemos en el país.

Debe quedar claro que a través del mecanismo de ascenso extraordinario no se viola el derecho a la carrera de los funcionarios policiales que se encuentran en condiciones de ascender en el sistema actual de la Ley Orgánica Policial, ya que el último inciso de la norma a estudio expresa que lo dispuesto en los incisos anteriores será de aplicación una vez que se hayan efectuado los ascensos entre quienes reúnan todos los requisitos exigidos por el artículo 50 de la Ley Orgánica Policial.

Otro elemento a tener en cuenta es que la norma no genera costo presupuestal porque los cargos ya están presupuestados o creados. La autorización propuesta es por única vez para los ascensos que se van a producir a partir del 1º de febrero del año 2011.

Como antecedentes legislativos del artículo propuesto podemos citar el artículo 149 de la Ley Nº 18.172, de 31 de agosto de 2007 y el artículo 113 de la Ley Nº 17.556, que tiene una ley interpretativa que es la Nº 17.836.

Quienes asciendan por este mecanismo tendrán tres oportunidades de aprobar el curso, con el concurso de pasaje de grado respectivo. De esta manera se respeta el tiempo para aprobar lo previsto en la Ley Orgánica Policial.

**SEÑOR GUARTECHE.-** Quisiera agregar algunos aspectos a lo que mencionaba el señor Director General de Secretaría.

Esta medida integra una política de personal del Ministerio del Interior, es decir que no es algo que se haga en forma aislada, sino que responde al estado de situación que encontramos cuando ingresamos en esta Administración. Nosotros encontramos una serie de tendencias que afectaban -y están afectando todavía- negativamente el funcionamiento de la Policía, algunas de las cuales voy a mencionar. Se advierte la ausencia de una doctrina moderna, indisciplina, falta de compromiso con el servicio, escasa consideración de la especialidad, relacionamiento inadecuado con la comunidad y con la Justicia, distorsionamiento de la estructura jerárquica, práctica de costumbres nocivas, un sistema obsoleto de reconocimientos y premios, carencia de controles en muchos casos, falta de estímulos. Es decir que muchas veces nos encontramos con un panorama de desmotivación, falta de reconocimiento, desidia, imprevisión, conducta reactiva y falta de liderazgo.

Para analizar el contexto que acabo de mencionar, tratando de llegar a la razón por la que incluimos este artículo 2º, y a efectos de explicar la política a emplear, debo decir que existe un alto número de enfermedades, de divorcios, de violencia familiar y tentativas de suicidio y suicidios en nuestro personal. Todo esto, además de tener graves consecuencias para el individuo y la familia, afecta el servicio. Entre las iniciativas que hemos tomado en esta área específica de la que estoy hablando se encuentra la capacitación, que incluye un análisis de las necesidades de equilibrio entre el trabajo, la familia y la administración económica; se trata de un estudio de los efectos emocionales que afectan la vida del funcionario y su familia y otro sobre el suicidio, en particular con la finalidad de determinar sus causas y su relación con las condiciones de trabajo. Hemos pensado también en la adecuada administración del presupuesto familiar a través de una medida que no sólo contribuya a un mejor relacionamiento en ese ámbito, sino que actúe como una prevención contra la corrupción; analizamos la eliminación progresiva de los servicios extraordinarios que significan un alejamiento de la familia y la preparación psicológica del funcionario para aceptar y disfrutar la situación de retiro.

Tenemos algunos otros elementos para mencionar sobre esa materia, pero prefiero apuntar al centro de este tema y reiterar que estamos hablando de una política de personal y no de una medida exclusiva de ascensos. Quiero decir que necesitamos cubrir estas vacantes, porque de otro modo no podemos estructurar adecuadamente la Policía Nacional ni combatir efectivamente las tendencias que mencioné con anterioridad. En este caso optamos por nombrar Jefes y Directores Nacionales para que estos formen sus propios equipos, de manera de evitar estas divergencias posteriores que afectan el servicio. Esta situación de vacantes que tenemos también estanca o posterga las legítimas expectativas de ascensos de jerarquía de Oficiales Jefes. En este sentido, por ejemplo, nos encontramos con Comisarios que llevan diez años ocupando el mismo cargo, sin tener expectativas de ascenso. Esta situación también tiene un impacto negativo, como mencionaba el Director General de Secretaría, en el número real de vacantes de Oficiales Subayudantes necesarios para el funcionamiento de la Institución en la actualidad y, por lo tanto, en el futuro.

Por último, la creación y potenciación de nuevas unidades especializadas en la lucha contra el crimen organizado hace necesaria la inclusión de una mayor cantidad de Oficiales de acuerdo con la sensibilidad de las tareas que en esa dependencia se realizan.

Estos son los argumentos que utilizamos para promover las medidas mencionadas.

**SEÑOR PENADÉS.-** Voy a realizar una serie de preguntas, partiendo de una reflexión. En realidad, no logramos entender por qué se incluye dentro de la Rendición de Cuentas este artículo 2º cuando la propia jerarquía del Ministerio del Interior reconoce que no se trata de una necesidad de carácter presupuestal, ya que el Presupuesto prevé el llenado de vacantes. Se trata de una cuestión mucho más profunda y, entonces, consideramos muy inoportuno el envío de este segundo artículo en una Rendición de Cuentas. Justamente, en una Rendición de Cuentas se trata de rendir cuentas de la gestión de la Administración saliente, y la aprobación del presupuesto de carácter económico financiero no tendrá vigencia hasta el próximo 1º de enero, cuando comience a regir el Presupuesto nacional.

Con franqueza, reitero que no consideramos que sea oportuno el envío de este artículo en la Rendición de Cuentas.

Por otra parte, es público y notorio que el Gobierno tiene las mayorías necesarias en el Parlamento como para que esto se pueda resolver por una ley aparte, en caso de que fuese necesario. Me parece que, además, sería mucho más prolijo que fuera así, en el sentido de que si esto se trata -como acabamos de saber por las expresiones del Director de la Policía Nacional- de una política de trabajo, de manejo o de administración de personal, debería encuadrarse, en todo caso, en una explicación un poco más profunda de lo que todos reconocemos es un problema endémico y no atribuible a la actual Administración en cuanto a los problemas que se generan en el escalafón de la Policía Nacional.

Este tema no es nuevo, presenta problemas de dificilísima resolución e implica una visión estratégica del Ministerio del Interior. Nos gustaría que una decisión que va a afectar, nada más y nada menos que a la construcción del mando superior de la Policía Nacional, estuviera encuadrada dentro de una política que no fuera la mera aplicación de un artículo para una habilitación, porque da la sensación de que continúa una política de parches que fue hecha en el pasado -y no entremos a juzgar antiguas administraciones- para bien o para mal. Reitero, me parece absolutamente inoportuno el tratamiento de este artículo durante la Rendición de Cuentas. Digo más, este artículo se tendría que haber hecho llegar durante el Presupuesto, aunque no se tuvieran necesidades de carácter presupuestal, tal como lo acaban de reconocer las jerarquías del Ministerio. ¿Por qué? Porque se trata de la primera ley en la que el Gobierno presenta el manejo estratégico de lo que pretende llevar adelante en su Administración en el próximo quinquenio. Insisto, se podría haber traído este artículo cuando se analizara el Inciso correspondiente al Ministerio del Interior.

Se reclaman urgencias; entiendo que sea así, pero la primera pregunta que me gustaría que me respondieran está relacionada con el número de cargos que se necesitarían. Aclaro que no consulto acerca de cuántas vacantes existen hoy en la Policía Nacional, sino cuántos cargos de jerarquía se requieren. Todos sabemos que en el manejo de una pirámide sometida al mando y de carácter vertical -como es el caso del Ministerio del Interior-, cualquier toque o retoque también implica afectación de derechos adquiridos y distorsiones en las carreras, a lo que debemos sumar lo que recién manifestaba el Director de la Policía Nacional en cuanto a que tienen previsto para el año 2013 casi la duplicación de los ingresos a la Escuela Nacional de Policía. Ahora bien; otra pregunta que tal vez vale la pena realizar es cuántos son los interesados en ingresar a la Escuela Nacional de Policía cada año. Desconocemos si se llenan todas las vacantes de la Escuela Nacional de Policía y si egresan todos los Oficiales Subayudantes que la Policía necesita.

Concomitantemente con esto, quisiera conocer cuántos Inspectores Generales y Principales se encuentran hoy en situación de disponibilidad. Hago esta mención porque ahí también hay una cantera a la que recurrir, ya que no estamos hablando de jerarquías menores, sino de quienes van culminando su carrera policial, que no son pocos; según la información que tenemos, existe gente de una larga trayectoria e importancia singular. Quizá no sea el momento para discutir caso a caso, pero nos gustaría saber por qué esos funcionarios superiores se encuentran en carácter de disponibilidad, es decir, en sus casas, sin unidades a su mando. Entonces, por un lado se necesitan y, por otro, tenemos una cantidad de Oficiales en sus casas, no haciendo nada más que percibir sus sueldos. Nos gustaría saber cuántos son -en caso de que no afecte en nada el secreto de eventuales presumarios o investigaciones administrativas-, así como los motivos por los que se encuentran en esa situación.

También nos gustaría conocer cómo el Ministerio del Interior piensa manejar el tema de los eventuales Oficiales Superiores que asciendan por este mecanismo y que pierdan los concursos durante los próximos tres años. ¿Cómo pretende solucionar y manejar el retiro de esos Oficiales? ¿Cómo imagina el Ministerio que va a computar los años en los que ejercieron un cargo al que, evidentemente, cuando llegó el momento de concursar, no pudieron acceder? ¿Van a ser retirados con el grado que tenían en el momento en que se presentaron para ser ascendidos?

Muchas veces ha sucedido -y actualmente ocurre- que, según el destino al que sean enviados, algunos egresados de la Escuela Nacional de Policía de la misma tanda ascienden más rápido que otros. Hay Oficiales que llegaron al grado de Comisario porque tuvieron la suerte de haber sido enviados a Jefaturas del interior o a Unidades en las que pueden seguir la carrera, mientras que otros de la misma tanda no llegaron siquiera al grado de Subcomisario. Me gustaría saber cómo se va a encarar esta situación en el futuro.

En primer lugar, insisto sobre la inoportunidad de este artículo en la Rendición de Cuentas y, en segundo término, coincido en llevar adelante una racionalización de la carrera. Independientemente de esto, si bien comparto el fin manifestado por el Director de la Policía Nacional, entiendo que ello debería estar en el marco de una discusión más amplia que nos tenemos que dar en torno a lo que se espera de la Policía Nacional en este siglo XXI.

En definitiva, quisiera que me informasen si el Ministerio del Interior ya ha estudiado cómo se distorsionarán los escalafones al llegar a los grados superiores, en caso de que esta norma sea sancionada.

Estas son las primeras consideraciones que queríamos realizar.

**SEÑOR MINISTRO.-** Los antecedentes de que disponemos son otras Rendiciones de Cuentas y, a propósito de ello, las leyes y los artículos manejados por el Director General de Secretaría, doctor Carrera, ya fueron contemplados en otras normas de estas características; o sea que no es la primera vez que estos mecanismos se establecen.

Por otra parte, quiero aclarar que no estamos hablando de un parche. Tenemos una planificación bastante acabada de cómo reorganizar el Ministerio del Interior y así lo hemos expresado en múltiples oportunidades en debates, charlas, artículos y notas periodísticas. Vuelvo a decir que no estamos planteando un parche, sino una planificación a llevar adelante en el Ministerio del Interior. Por supuesto que el plan general lo vamos a fundamentar en la instancia del Presupuesto, pero la aprobación de este artículo ahora nos permitirá trabajar con anticipación a la fecha de comienzo, que está fijada para el 1º de febrero de 2011. Quiere decir que esta norma se aprobaría ahora, pero entraría a regir junto con el Presupuesto y, por lo tanto, esta situación no distorsionaría en nada los mandos superiores, sino que los completaría. Me explico: en estos momentos sí se estaría produciendo una distorsión porque, por ausencia de oficialidad de determinados grados, quienes ocupan cargos inferiores cumplen funciones que competen a cargos superiores. O sea que estos grados están siendo ocupados por Oficiales de rangos inferiores quienes, a su vez, generan antecedentes favorables. ¿Qué se piensa hacer si luego de estar en el grado pierde tres veces consecutivas los cursos? Se aplica la Ley Orgánica Policial, que señala que tiene que pasar a retiro. Creo que con esto respondo parte de la pregunta; la otra parte luego la va a responder el Director de la Policía Nacional y, por último, va a ampliar la respuesta el señor Director General.

**SEÑOR BAYARDI.-** Se da a entender que pasa a retiro con el grado que tenía antes de ascender. ¿Es así?

**SEÑOR CARRERA.-** Este mecanismo de ascensos está previsto en los artículos 50 a 54 de la Ley Orgánica Policial. Lo que nosotros proponemos en este caso es la inversión, es decir, que primero el policía debe hacer el curso de pasaje de grado y luego, si hay vacantes, tiene la posibilidad de ascender. Concretamente, proponemos disminuir el plazo de permanencia en el grado de cuatro a dos años y, luego de hacer el curso o dar el concurso, se asciende. Con esto se resolvería esa anomalía y básicamente es lo que proponemos. El que no aprueba en tres oportunidades, pasa a retiro. En la

propuesta que envió el Poder Ejecutivo se había dicho que el retiro fuese obligatorio, pero en la Cámara de Representantes se sacó esa mención, según el acuerdo a que se llegó en ese ámbito. Nosotros hemos dicho que no vamos a obstaculizar nada ni poner inconvenientes. En este tema creemos que igualmente va a regir la ley general, es decir la Ley Orgánica Policial, que establece que el que no supera la prueba, pasa a retiro.

Tengo aquí una tabla a la que voy a hacer referencia. Por ejemplo, presupuestalmente hoy tenemos 8 cargos de Inspectores Generales: hay 2 ocupados y 6 vacantes. Tenemos 33 cargos de Inspectores Principales, creados desde el punto de vista presupuestal, de los cuales hay 18 ocupados y 15 vacantes. Hay 60 Inspectores Mayores: 53 están ocupados y 7 no. Por otro lado, en el Grado Ejecutivo, también desde el punto de vista presupuestal, existen 2.071 cargos, 1.705 están ocupados y hay 366 vacantes.

Por otra parte, no se lesionan derechos porque los Oficiales Superiores que hoy estén en condiciones de ascender, van a hacerlo, y por eso se fijó la fecha del 1º de febrero de 2011, que es cuando se dan los ascensos en la Policía. Luego de efectuados todos esos ascensos, se aplicará esta excepción a los demás casos.

Hemos formulado esta propuesta por una cuestión de planificación, ya que la Ley de Rendición de Cuentas va a ser aprobada antes. Entonces, tenemos que hablar con los representantes de la Escuela Nacional de Policía y la Dirección de la Policía Nacional debe planificar para que esto sea viable a partir del 1º de febrero de 2011.

**SEÑOR PENADÉS.-** Me surge la siguiente pregunta. ¿Por qué habiendo vacantes como las que señalaba el señor Director General y existiendo una ley como la Ley Orgánica Policial, que es la que habilita los ascensos según los tercios, no se han efectivizado aplicando esa ley sin tener que recurrir a este mecanismo? ¿Por qué no se realizaron los ascensos según lo que está establecido, es decir, un tercio por antigüedad calificada, un tercio por concurso o por puntos y un tercio por selección? Entonces, habiendo un mecanismo claro para llenar las vacantes -que existen, según lo que acaba de mencionar el señor Director General-, ¿por qué se ha recurrido a este artículo, cuando la ley habilitó a la anterior Administración y habilita a la actual a hacer el llenado correspondiente?

**SEÑOR CARRERA.-** La Ley Orgánica Policial establece un mecanismo de ascensos que, tal como expresa el señor Senador Penadés, es por tercios, pero nosotros no podemos hacer la selección sino que ella resulta de las personas que hayan aprobado el concurso o curso de pasaje de grado. Nosotros no podemos seleccionar a cualquier Oficial; eso es así. Además, este es un tema de tiempos, porque si bien el mecanismo es por tercios, las personas deben haber hecho el curso de pasaje de grado o concurso, poseer antigüedad calificada y cuatro años de permanencia en el grado. La lógica de la ley es una, pero afortunadamente nosotros ya terminamos un trabajo muy importante -dada la instancia del Presupuesto- y planificamos nuestros cinco años de Gobierno. Además, en forma concomitante estamos trabajando en el anteproyecto de la Ley Orgánica Policial y puedo decir que hay consenso a nivel político en la Comisión Multipartidaria que todos conocen. Luego de realizado esto, vamos a presentar el proyecto de ley por el cual pensamos cambiar este tipo de cosas. Con todo respeto debo aclarar que las cosas no son como establece el señor Senador Penadés.

**SEÑOR PENADÉS.-** No establezco nada, sino que digo que la Administración tiene que cumplir con la ley y esta establece la forma en la cual deben hacerse los ascensos. En cuanto a estos últimos, no digo que se seleccione a Juan, Pedro y Diego, pero destaco que hubo el tiempo suficiente -porque esta Administración es la continuación de la anterior- como para haber hecho los concursos y poner en práctica todo lo que establece la ley respecto de los ascensos. Queda claro que aquí no se empieza de cero y lo mismo se podría atribuir a otras administraciones anteriores, para que nadie crea que en esto hay una crítica implícita al Gobierno precedente. Sí digo que me parece que lo que se está buscando es la utilización de un mecanismo para saltear lo que la ley establece. No estoy afirmando que eso esté mal, porque conozco las debilidades del sistema, pero lamentablemente el Director General no contestó mi pregunta respecto a por qué no se aplicó lo que la ley establecía. El señor Carrera dice que como esto no se hizo, hay que buscar otro mecanismo, y mi pregunta es por qué no se hizo. Reitero que no se trata de lo que digo o dejo de decir, sino de cómo se desarrolla esto teniendo en cuenta lo que establece la Ley Orgánica Policial respecto a la forma en que se deben hacer los ascensos.

**SEÑOR CARRERA.-** Quiero aclarar que nosotros utilizamos los mecanismos que establece la Ley Orgánica Policial, pero estamos pidiendo que se nos apruebe esta norma para solucionar los problemas que mencionamos. Reitero que ya estamos aplicando los mecanismos previstos en esta Ley Orgánica, pero los consideramos insuficientes y por eso recurrimos a esta herramienta.

**SEÑOR GUARTECHE.-** En lo que tiene que ver con la pregunta de cuántos Oficiales están a disponibilidad, hay dos Inspectores Generales, cuatro Inspectores Principales y cuatro Oficiales de menor jerarquía. ¿Por qué no fueron tenidos en cuenta? Por lo que expresaba anteriormente; nosotros permitimos a cada uno de los jefes y directores que formaran su propio comando y estos Oficiales no fueron tenidos en cuenta. No forzamos la conformación de equipos que luego no van a funcionar.

Por otro lado, a nuestro entender, algunos de ellos no reúnen las condiciones de liderazgo necesarias como para conducir unidades policiales. Por esta razón, en estos casos se ha designado personal de menor jerarquía que no solamente obtiene beneficios por estar a cargo, sino que también asume responsabilidades y riesgos. No obstante eso, es mi intención personal, y creo que la del Ministerio, regularizar esta situación porque queremos que esos Oficiales estén ocupando los cargos o asumiendo las responsabilidades porque están cobrando por ello.

En lo que tiene que ver con los ascensos en forma automática, quizás esto es un híbrido; es sabido que en el Ministerio de Defensa Nacional eso es así porque se producen sin curso y en algunas jerarquías.

**SEÑOR MINISTRO.-** Quisiéramos explicar esto para que quede claro. Nosotros aplicamos la Ley Orgánica Policial para los ascensos que se han producido, pero aplicándola, no podemos producir más ascensos y seguimos con estas ochocientas vacantes de Oficiales. Como entendemos que tenemos carencia de personal y necesitamos más Oficiales en actividad y en el grado que les corresponde de acuerdo a la función que desempeñan, pedimos la modificación del tiempo de permanencia en el cargo para que puedan ascender. Hemos cumplido estrictamente con la Ley Orgánica Policial y lamentablemente no nos permite crear nuevos ascensos porque tenemos que esperar dos años para que se generen, cuando se cumplan los cuatro años de permanencia en el cargo. Esto no lo podemos solucionar con el Presupuesto, salvo que establezcamos un artículo como este en él. Pero a nuestro entender se podría incluir en esta instancia de Rendición de Cuentas, porque existen antecedentes, nos da más tiempo para trabajar y se aplica con el Presupuesto.

**SEÑOR PASQUET.-** En este artículo 2º se establece la posibilidad de ascensos, que comenzarían a verificarse una vez que se hayan efectuado los ascensos entre quienes reúnan todos los requisitos exigidos por el artículo 50 de la Ley Orgánica Policial, tal como queda determinado por el inciso final. Mi pregunta inicial apuntaba a esclarecer cuántos serían los ascensos generados por el inciso final o, lo que es lo mismo, cuántos serían los ascensos especiales que se dispondrían de acuerdo a este artículo de la Rendición de Cuentas. Pero después de la última intervención del señor Ministro me quedo con la impresión de que, en realidad, los ascensos del inciso final forman parte de una categoría vacía, porque todos los que había para hacer, ya se hicieron. Entonces las ochocientas vacantes se llenarían de acuerdo con esta facultad excepcional que se crea por esta ley, por la cual se asciende a quienes no tienen los cuatro años requeridos por la Ley Orgánica Policial.

**SEÑOR CARRERA.-** El inciso final tiene lógica porque hoy hay un sistema de ascensos. El 1º de febrero de cada año se producen ascensos en la Policía, y los que cubran los requisitos van a ascender; después se aplicaría esta facultad excepcional, para no lesionar los derechos adquiridos. Aclaro que no es que se vayan a producir ochocientos ascensos; lo que decimos es que hoy hay Oficiales superiores que están con una permanencia en el cargo de dos o tres años y, por la aplicación de este mecanismo, estarían en condiciones de ascender. Entonces, la pirámide de Oficiales se va a correr hacia arriba y terminará generando vacantes en el grado de Oficial Subayudante. Insisto en el hecho de que no van a haber ochocientas vacantes; es más, el Director puede brindar los números exactos de los Oficiales que están en condiciones de ascender.

**SEÑOR GUARTECHE.-** Si no contamos con este artículo, a partir del 1º de febrero habrá un Inspector General en condiciones de ascender y seis Inspectores Principales. Por esa razón estamos pidiendo que se apruebe esta disposición.

**SEÑOR PEÑA.-** Lo que voy a señalar no tiene que ver directamente con el tema, pero como se trata de ocupar vacantes, se estaría adelantando una opinión al respecto. Es público y conocido el último anuncio del pasaje de personal del Ministerio de Defensa Nacional al del Interior y, a este respecto, tenemos una duda. Queremos saber si se está pensando pura y exclusivamente en trasladar soldados para que comiencen a ocupar escalafones más bajos del Ministerio del Interior o en habilitar a otros escalafones militares para que ocupen otros escalafones en la policía.

En definitiva, me gustaría saber cuál es la opinión a priori del Poder Ejecutivo en cuanto al traspaso de personal de un Ministerio hacia el otro.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Debo señalar que ese no es el tema en discusión. De todas formas, le cedemos el uso de la palabra al señor Ministro para que brinde alguna información si lo estima pertinente.

**SEÑOR MINISTRO.-** Eso ocurriría si se trasladara oficiales porque, entonces, podría aumentar el número.

Este mecanismo fue planteado hace dos días por el señor Presidente de la República y fue antes de ayer también que lo recibimos el Ministro de Defensa Nacional y quien habla; quiere decir que lo empezamos a analizar hace dos días. En realidad, se prevé la posibilidad de que ingresen soldados y no oficiales; quizás se incluya algún clase, pero no oficiales.

La línea de razonamiento es que los recursos con que se paga a esos soldados queden en el área del Ministerio de Defensa Nacional, a efectos de que sean redistribuidos en ese sector, y al mismo tiempo cubran los gastos originados por las vacantes generadas en el Ministerio del Interior. Me parece que está previsto que sean soldados, porque las vacantes que se generan en el Presupuesto han sido pensadas para que se mantenga un equilibrio con los Oficiales que asciendan. Por eso no se van a necesitar Oficiales. Por otra parte, se trata de una decisión que ellos adoptan en forma voluntaria, pero los soldados ya están respondiendo para ingresar, no así los Oficiales, porque estos ganan mucho más en el Ministerio de Defensa Nacional que en el Ministerio del Interior.

Por tanto, como el recurso queda en el Ministerio de Defensa Nacional, el del Interior tendría que pagar más a los Oficiales, pero eso no está pensado de esa manera. Si bien recién comenzamos a considerar el tema, establecimos que los dos Subdirectores Generales de Secretaría empiecen a analizar este asunto. Pero a mi entender, los Oficiales no van a estar incluidos.

**SEÑOR BAYARDI.-** Pienso que sería un disparate que esa medida se aplicara al rango de Oficiales, porque para ingresar lo deberían hacer desde el grado más bajo del escalafón, de lo contrario, se estarían violentando los derechos adquiridos de quienes están ocupando ese cargo actualmente.

Quiero insistir con una pregunta. Comparto el mecanismo que se solicita, en la medida en que, agotados los establecidos en la Ley Orgánica, surge la necesidad de acortar los períodos de permanencia en el grado para poder ascender e instrumentar un sistema que permita cubrir los ascensos. Eso es la base.

Mi pregunta apunta a lo siguiente. El individuo asciende; después va a hacer el curso y, eventualmente, da concurso. ¿Hasta ahí estamos de acuerdo?

**SEÑOR MINISTRO.-** Así es, señor Senador.

**SEÑOR BAYARDI.-** Muy bien. Después de dar concurso -por única vez, me acota el Director General de Secretaría-, si lo pierde, cuando tiene que pasar a retiro, ¿con qué grado lo hace? ¿Con el grado al que ascendería sujeto a las condiciones de ganar el concurso, o con el que tenía antes de ascender? Este es un tema no menor. En mi opinión, si ascendió -porque para ocupar la vacante, se le dio la ventaja de que ascendiera con menos tiempo de permanencia en el grado-, dio el curso, pero al concursar perdió y tiene que pasar a retiro, no podría hacerlo con el grado que nunca terminó de ganar.

De hacerlo, estaríamos estableciendo una desigualdad, una injusticia, con respecto a otros oficiales retirados que sí ganaron el grado por cumplir con todas las exigencias.

**SEÑOR MINISTRO.-** No está establecido con qué grado pasaría a retiro, pero parece muy lógica la intervención del Senador Bayardi. Por tanto, pienso que se podría establecer una norma en ese sentido.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Si no hay más intervenciones, le agradecemos al señor Ministro del Interior y a sus asesores por habernos ilustrado respecto del artículo 2º. Nos estaremos comunicando en ocasión del tratamiento del Presupuesto Nacional.

(Se retiran de Sala el señor Ministro del Interior y sus asesores).

-Debo informar que hemos llegado a un acuerdo con las bancadas del Partido Nacional, del Partido Colorado y algunos Senadores del Frente Amplio, a los efectos de reunirnos el próximo miércoles para considerar el proyecto de ley, votarlo y designar al miembro informante. A su vez, tendríamos que instrumentar con el Presidente del Senado y la Secretaría una sesión extraordinaria porque en la semana siguiente a la próxima sesión de la Comisión estaríamos fuera del periodo ordinario de sesiones y el plazo de esta Rendición de Cuentas vence el lunes 4 de octubre. Si los señores Senadores están de acuerdo, así se procederá.

(Apoyados).

-No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 16 y 30 minutos).